

**MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA ADECUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA.**

El art. 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía preceptúa que la iniciación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se llevará a cabo por la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. A tal efecto, se informa lo siguiente:

**1. ANTECEDENTES DE LA NORMA**

Pese a que las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de agricultura y ganadería se encuentran muy detalladamente previstas en el artículo 48 del vigente Estatuto de Autonomía, lo cierto es que hasta la fecha sólo se han regulado algunos de los aspectos a los que dicho precepto estatutario se refiere. En concreto, en la actualidad se cuentan con las siguientes Leyes: Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de protección del origen y calidad de los vinos de Andalucía, Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa, y Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar de Andalucía. No obstante, se carece aún de una disposición legal que aborde la regulación de este importante sector económico para Andalucía, desde una perspectiva integradora y de acuerdo con lo establecido por los principios enunciados por los arts. 10.13, 163 y 190 del Estatuto. De este modo, la regulación existente en materia agraria reviste en la Comunidad Autónoma de Andalucía una naturaleza fundamentalmente reglamentaria.

En el informe del Gabinete Jurídico, de referencia INFORME SSPI000070/17 emitido el 29 de diciembre de 2017, en relación con este Anteproyecto de Ley, se ha puesto de manifiesto la necesidad de la acreditación del cumplimiento de los principios de buena regulación (eficacia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia- previsiones) en la Exposición de Motivos, que dado el momento de iniciación del procedimiento de tramitación de la norma ( Acuerdo 20 de septiembre de 2016) debe realizarse de conformidad con la disposición vigente en su momento que es el artículo 4 -"Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas"- de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

Además, el Gabinete recuerda que respecto a dicha exigencia, "se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía recientemente en el Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente":

*" (...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos".*

Por tanto, además de incluirse en la parte expositiva, el cumplimiento por el proyecto a los principios de buena regulación, concretamente los principios de "necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia", habría de constar en una memoria que lo justifique dentro del expediente.

Con base en lo anterior, se procede a emitir esta memoria justificativa de cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables al Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

## **2. NECESIDADES QUE SE ATIENDEN CON LA NORMA**

Desde hace años, pero de manera más acentuada desde la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, resultaba evidente la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una Ley en materia de agricultura por diversas razones.

En primer lugar, por razones de política legislativa, para dotar a la actividad de la Administración autonómica de un marco legal de referencia, que le sirviese no sólo como precisa y necesaria habilitación legal, sino que actuase también como instrumento de dirección para el diseño de actuaciones y políticas en materia agraria. Por un lado, el diseño de estas políticas se veía imposibilitado por el hecho de que, al ser las Leyes existentes muy limitados en cuanto a su objeto de regulación, desde ellas resulta muy difícil, si no imposible, disponer de un marco global y comprensivo de la agricultura en su conjunto. Por otro lado, la realización de las competencias autonómicas a través fundamentalmente de normas de naturaleza reglamentaria limitaban considerablemente las posibles opciones legislativas que comportan tanto la ejecución del Derecho europeo como el desarrollo legislativo de las normas básicas estatales y a cuyas amplias posibilidades la Comunidad Autónoma de Andalucía ha debido en ocasiones renunciar por no disponer de los instrumentos legales necesarios, pese a contar con las competencias estatutarias precisas para ello.

En segundo lugar, en el propio Estatuto de Autonomía se hallan importantes mandatos de modernización de los sectores económicos (arts. 10.13, 163 y 190), que es necesario trasladar asimismo al sector agrario para hacerlo más competitivo, más internacionalizado y más eficiente. Todo ello sin olvidar la necesidad de que nuestra legislación agraria acoja y responda a los innumerables retos y requerimientos de eficiencia energética, sustentabilidad ambiental y óptima utilización del suelo y de los demás recursos a la que le emplazan convenios y normativas de diferente indole, cuya incorporación al ordenamiento propio de Andalucía resulta ineludible.

Por último, desde el punto de vista de los operadores económicos y de la ciudadanía, es preciso dotar a los operadores agrarios y agroalimentarios de un marco de referencia en el que, en aras de la seguridad jurídica, tengan plena constancia de sus derechos y deberes frente a la Administración. Junto a ello, no deben olvidarse las exigencias específicas de integración, formación, capacitación y promoción requeridas por determinados colectivos (personas jóvenes, mujeres agricultoras, pequeños agricultores, inmigrantes, parados de larga duración, etc.) que deben ser conjugadas con los factores de impulso hacia la modernización del sector agrario para obtener resultados coherentes e integradores que potencien el hecho rural, su conservación y conocimiento.

Atendiendo a estas razones, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, consciente de esta problemática, y en respuesta a la misma, ha puesto en marcha diferentes iniciativas que son las que, a la postre, han contribuido a la cristalización del Anteproyecto de Ley que ahora se presenta.

En este sentido, cabe destacar que, con fecha 22 de marzo de 2013, se firmó el "*Acuerdo por el Sector Agrario y por el Mundo Rural Andaluz*", entre la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y las principales organizaciones profesionales agrarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ASAJA, COAG-Andalucía y UPA Andalucía). Este Acuerdo, que en su apartado 23º retomaba e impulsaba las líneas de trabajo establecidas en el "*Documento de Interlocución Agraria*" (DIA) de 2010, partía de la necesidad de apostar por el sector agrario andaluz y su agroindustria como un eje prioritario de vertebración de Andalucía y el mundo rural en lo económico, social, medioambiental y territorial. En consonancia con tal premisa, se enumeraban una serie de retos de muy variada índole que las políticas agrarias andaluzas deberían abordar para, entre otras finalidades, incrementar la calidad de los productos y favorecer su competitividad e internacionalización; mejorar la cantidad y calidad del empleo rural, y la incorporación de los jóvenes a la agricultura; impulsar la aplicación del I+D+i en el sector agrario y la industria agroalimentaria; atender a los requerimientos del cambio climático y al uso eficiente de los recursos, particularmente de los hídricos; y para impulsar, en fin, modelos de comercialización –como los canales cortos– que, a la vez que satisfagan las necesidades de los consumidores, permitan un mejor conocimiento de la cultura y tradiciones del mundo rural. Objetivos todos ellos alcanzables dentro de un marco participativo institucional y de interlocución continua entre la Administración, las organizaciones profesionales agrarias y los operadores económicos del sector agrario y agroindustrial.

Como consolidación de estos Acuerdos, hay que aludir aquí también al compromiso firme adquirido por la Excm. Sra. Presidenta de la Junta de Andalucía en su discurso de investidura de "aprobar una ley integral de agricultura que dé un nuevo impulso en la mejora de las estructuras agrarias, en la modernización y redimensionamiento de las explotaciones, en el I+D+i aplicado al sector agrario y en la incorporación de jóvenes a esta actividad económica" (*Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, Debate de investidura 20-15/INVE-000001, pág. 14*)

Finalmente, recogiendo todos esos anteriores retos y compromisos, se elaboró el "*Documento de Bases para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Agricultura de Andalucía*", de fecha 11 de marzo de 2016, que ha orientado la redacción del proyecto normativo.

### **3. OBJETIVOS DE LA NORMA**

En el marco del proceso descrito, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural presenta como objetivos de este Anteproyecto los siguientes:

- a) Establecer las bases para lograr la mejora de la competitividad y el crecimiento sostenible del sector agrario y agroindustrial andaluz.
- b) Destacar la importancia de la actividad agraria y agroindustrial como factor de cohesión territorial y el mantenimiento del medio rural y sus valores ambientales, culturales, demográficos y económicos, dándolos a conocer a la sociedad.
- c) Potenciar la investigación, la innovación tecnológica y la digitalización en los sectores agrario y agroindustrial, y lograr la máxima difusión e implantación de sus resultados.
- d) Valorar el carácter multifuncional de la actividad agraria, procurando que los beneficios que generen reviertan en su comunidad de origen.
- e) Favorecer el relevo generacional así como la total integración de la mujer en el sector agrario y agroindustrial, mediante su incorporación a la propiedad, órganos de gobierno y cuadros directivos de las empresas.
- f) Mejorar la formación y capacitación de agricultoras y agricultores y del conjunto de personas trabajadoras agrarias.

- g) Crear las bases para la generación de empleo agrario estable, especialmente el de los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, y mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras agrarias.
- h) Establecer los instrumentos de interlocución que aseguren la participación de las organizaciones profesionales agrarias, asociaciones de cooperativas agroalimentarias, organizaciones sindicales y empresariales y demás grupos de interés en la definición de las políticas y normativas agrarias y agroindustriales de la Junta de Andalucía.
- i) Integrar y cohesionar la ordenación de los espacios de producción y sus infraestructuras de apoyo, así como ajustar la estructura de las explotaciones agrarias.
- j) Mejorar las condiciones sanitarias de plantas y animales y el bienestar de los animales.
- k) Mejorar la sostenibilidad ambiental de las actividades agrarias, fomentando el uso racional de los recursos naturales y de la energía, la observancia de prácticas agrarias más sostenibles y la incorporación de medidas de adaptación o mitigación frente al cambio climático y de conservación de la biodiversidad.
- l) Transitar hacia una economía circular y promover el desarrollo de la bioeconomía.
- m) Potenciar la cooperación en las relaciones entre los operadores de la cadena alimentaria para una distribución adecuada de las cargas y los beneficios, así como su vertebración.
- n) Promover la orientación de la producción y comercialización de los productos alimentarios hacia las nuevas demandas del mercado y a la internacionalización.
- ñ) Proteger debidamente los derechos e intereses legítimos de las personas consumidoras, con particular atención a la preservación de los aspectos relativos a la calidad alimentaria y a la información sobre las relaciones en la cadena agroalimentaria.
- o) Impulsar una regulación en materia agraria estable, transparente, simplificada y comprensible, así como la difusión de la información pública generada.

Al respeto y consecución de estos objetivos, responde la finalidad integral de la elaboración de este Anteproyecto de Ley.

#### **4. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL ANTEPROYECTO RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR**

Como ya se ha indicado, el Anteproyecto que se presenta no sustituye a ninguna norma anterior en la materia, a excepción de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario a la que deroga y muchas de cuyas determinaciones estaban ya en desuso normativo desde hace años. Tampoco incide ni colisiona con el contenido de las Leyes, anteriormente aprobadas, para específicamente regular el Olivar, la Dehesa y la Calidad Agroalimentaria, de los Vinos y de los Productos Agroalimentarios. No obstante, con respecto a este último aspecto, si debe destacarse que el futuro proyecto normativo complementa las previsiones tanto la Ley de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, como de la normativa existente en materia de la cadena alimentaria, puesto que, junto a los deberes que ambas normativas imponen a los operadores, añade otros dirigidos a colaborar en la persecución de aquellas prácticas que, mediante una conculcación de las condiciones y requisitos de calidad de los productos agroalimentarios, consiguen una rebaja significativa de los precios de éstos en detrimento de los consumidores y de los propios operadores. Al mismo tiempo, se establecen otra serie de deberes complementarios destinados a reforzar el mantenimiento y seguimiento de la integridad y continuidad de la trazabilidad de los productos.

Al margen de ello, todo el restante contenido del Anteproyecto es, en mayor o menor medida, novedoso y se relaciona con los objetivos y fines que anteriormente han sido reseñados. Para su logro, combina las imprescindibles medidas y técnicas de la actividad administración de limitación (imposición de deberes, planificación de espacios de producción, sujeción de actividades a la realización de comunicaciones responsables, etc.) con la previsión de estímulos de muy variada índole, como se corresponde con un sector –como el agrario– tan impregnado tradicionalmente de las ideas, principios y técnicas propias de la actividad administrativa de fomento.

## **5. JUSTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**

El artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que "en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia". Las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

### **A) Necesidad**

Tanto la práctica administrativa como las demandas de entidades y organizaciones agroalimentarias venían poniendo de manifiesto la necesidad de dotar de una Ley de Agricultura a la Comunidad Autónoma. Por un lado, para poder afrontar, desde una consideración global y omnicomprendensiva, una Ley integral que, lejos de las limitaciones reglamentarias, desarrollase plenamente las competencias autonómicas en materia de agricultura, atendiendo y dando respuesta a los nuevos retos y requerimientos demandados por la sostenibilidad ambiental, la modernización de la agricultura andaluza y su apertura y búsqueda de nuevos mercados nacionales e internacionales; la mejora de su competitividad; y la interacción entre la sociedad y los poderes público, especialmente en transferencias del conocimiento y la investigación. Necesidad de una Ley que acometiese, en suma, una mejor planificación de nuestros territorios rurales, buscando la concertación por los particulares. Por otro lado, la práctica administrativa hacía igualmente sentir la necesidad de llevar a cabo una simplificación administrativa que, a la vez de aligerar de cargas a la ciudadanía, sirviese también para crear una Administración agraria, más eficiente y más próxima a los operadores agroalimentarios, a los que pudiera prestar ayuda y colaboración.

Por otra parte, tampoco debe olvidarse que el pleno ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad Autónoma de Andalucía sólo adquirirá completo sentido hasta que exista una Ley que, por sí misma o proporcionando las habilitaciones reglamentarias imprescindibles, pueda realizar tal empresa.

### **B) Eficacia**

El presente proyecto normativo, superando la idea de la "Administración-gendarme", avanza en la idea de la Administración colaboradora o concertadora con los particulares, ya que se entiende que en este sector los mecanismos y técnicas que discurren en tal sentido pueden resultar más adecuados para garantizar la satisfacción del interés general. Todo el diseño de la organización y la gobernanza de la agricultura, que el presente Anteproyecto de Ley desarrolla, se sitúan y juegan en esas claves de eficacia.

### **C) Proporcionalidad**

Se ha optado por una Ley poco intervencionista y muy orientada, como se ha dicho, a la búsqueda del concierto y la colaboración de los particulares. Bajo esta premisa, el proyecto normativo pone, en primer término, el rol protagonista de los operadores agroalimentarios, dispensándolos de la sujeción de su actividad a autorizaciones o licencias, aliviándolo de cargas y trámites administrativas, proporcionándole el apoyo y la colaboración de una Administración más cercana (toda la nueva configuración de las Oficinas Comarcales Agrarias discurre por dicho sendero), y fomentando, desde diversos ángulos, su libre iniciativa y la cooperación y colaboración con los demás agentes.

Las medidas intervencionistas existentes en la Ley, -plasmada, por ejemplo, en la planificación de los espacios agrarios, la imposición de deberes complementarios a los operadores de la cadena alimentaria, o en la necesidad de inscribirse en registros sin perjuicio de su libre actividad- se idean siempre de la forma menos perturbadora posible para el agricultor y encontrando siempre la justificación de valores y bienes jurídicos a los que la Ley no puede renunciar sin que, con ello, sufra el interés general: la salud y los derechos e intereses legítimos de las personas consumidoras, la sanidad de la cabaña ganadera, la lealtad en las transacciones comerciales propias de las distintas fases de la cadena alimentaria, la preservación de la sostenibilidad ambiental y el mantenimiento y conservación de los territorios rurales (con lo que ello conlleva de protección no sólo de sus producciones, sino de sus paisajes y bienes inmateriales) son siempre los valores a los que se anudan las medidas intervencionistas contenidas en la Ley.

### **D) Seguridad jurídica**

La aprobación de este Anteproyecto eliminará, en primer lugar, las dudas existentes en torno a la regulación de ciertas figuras e instituciones agrarias, reguladas hasta ahora por vía reglamentaria y que, en ocasiones, han dado lugar a anulaciones judiciales de las normas o actos que las crean o amparan. Incluso, la acción de fomento, en contra de lo que comúnmente se piensa, no resulta ajena en numerosísimas ocasiones a estas exigencias de habilitación normativa. Particularmente en un sector como el regulado, campo tan apropiado para el desarrollo de la actividad de fomento, el ejercicio de ésta si no resulta limitado u orientado desde la propia Ley, puede constituir un terreno abonado a las discriminaciones. El Anteproyecto elimina discrecionalidades y proporciona al tiempo seguridad jurídica.

Por otra parte, la inclusión de un estatuto de derechos y deberes de los operadores agroalimentarios, a la vez que les da un más cabal conocimiento de su estatuto jurídico, le otorga también verdaderas acciones frente al Poder Público.

La iniciativa normativa respeta y clarifica además el complejo ordenamiento jurídico que actualmente trenza la materia agraria, con normas provenientes de distintas fuentes normativas. Así crea un marco normativo estable y predecible, que favorece el conocimiento de las normas por los ciudadanos, favorece su participación en los procesos de elaboración de las normas y políticas agrarias, y garantiza el acceso a la información.

### **E) Transparencia**

Ya se ha detallado en el apartado 2 de esta Memoria que la confección del presente Anteproyecto de Ley es fruto de un intenso y dilatado proceso de interlocución con las organizaciones profesionales agrarias y con los agentes sociales y económicos de la Comunidad Autónoma; proceso plasmado en la conclusión de importantes Acuerdos y en la redacción, por último, de un Documento de Bases de 11 de marzo de 2016, trasladado a aquellas organizaciones y agentes y ampliamente tratado y debatido con ellos.

De este modo, puede afirmarse que los objetivos y contenidos de este Anteproyecto son resultado de todo este proceso participativo, que, una vez acordada la iniciación de su tramitación, seguirá los preceptivos trámites de información pública y audiencia y, consiguiente, puesta a disposición de la ciudadanía para que puedan llevar a efecto tales derechos

En consecuencia, este Anteproyecto de Ley ha estado desde su inicio y durante toda su tramitación, incorporando y actualizando la información en la web de transparencia, en el enlace: <http://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/99243.html>

Asimismo, y dado que este Anteproyecto de Ley también se sometió a información pública, el tiempo que dicho trámite estuvo disponible, se habilitó la información en la web de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, en la dirección: <http://juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescaydesarrollorural.html> indicándose la dirección de correo electrónico [sga.capder@juntadeandalucia.es](mailto:sga.capder@juntadeandalucia.es), como el receptor de las alegaciones o sugerencias de la ciudadanía. Lo cual, también puede consultarse en: <http://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/99243.html>

## F) Eficiencia

En aplicación del principio de eficiencia, el Anteproyecto de Ley apuesta por una utilización racional del suelo y de los recursos agrarios. Bajo el respeto al principio de sostenibilidad ambiental, cuyos postulados impregnan todo el contenido de la Ley, se quieren aunar los esfuerzos de todos los órganos y entes de la Junta de Andalucía para que la actividad agraria –lejos de representar un riesgo- contribuya decididamente a la preservación y buen uso de recursos tan claves para la comunidad como el agua o el clima.

Por otra parte, la acción aunada de todos los órganos y entidades de la Junta de Andalucía implicados por esta Ley, junto con la continua colaboración y cooperación que se busca con los agentes, hace también sostenible en términos económicos a este Anteproyecto de Ley, ya que no supone generación de nuevos recursos ni creación de nuevos entramados organizativos, sino un más óptimo aprovechamiento de los recursos y estructuras organizativas que ya se tienen.

## 6. EXIGENCIAS TÉCNICAS

En su deseo de simplificar los trámites administrativos, uno de los instrumentos técnicos claves para el desarrollo de esta Ley es la creación del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, sistema que, no obstante, a la vez que aglutinará otros registros e inventarios de la Consejería de Agricultura, canalizará también todas las informaciones existentes en otros registros e inventarios que puedan revestir interés para el correcto ejercicio de las competencias autonómicas. En cualquier caso, habida cuenta de que el Anteproyecto otorga un plazo transitorio para llegar a tal objetivo, el Anteproyecto podría entrar en vigor sin él.

Por último, y según se establece en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es preciso indicar que este Anteproyecto de Ley no afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, por lo que no procede cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, ni supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Es todo cuanto procede informar en relación con los principios de buena regulación.

EL SECRETARIO GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN  
Fdo. Rafael Peral Sorroche

Página 7 de 7

Código: Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>			
FIRMADO POR	RAFAEL PERAL SORROCHE	FECHA	29/01/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	7/7